

# 「税と社会保障の一体改革」と 給付付き児童税額控除の提言

中央大学法科大学院教授 森信茂樹



はしがき 本稿は、平成20年4月10日開催の会員懇談会における中央大学法科大学院教授森信茂樹氏の『「税と社会保障の一体改革」と給付付き児童税額控除の提言』と題する講演内容をとりまとめたものである。

## 1. はじめに

「税と社会保障の一体改革」というコンセプトが出てきたのは、つい最近である<sup>1</sup>。公式な政府の文章に出てくるのは、平成19年6月19日に閣議決定した「経済財政改革の基本方針2007について」（いわゆる『骨太の方針2007』）で、「税制改革の基本哲学」のところで、

(4) 税と社会保障の一体的設計による持続可能で安心できる仕組みの構築

- ・ 社会保障や少子化対策については、国民の受益と負担の水準についての複数の選択肢など、幅広い観点から検討を進める。
- ・ 歳出改革によっても対応しきれない社会保障や少子化などに伴う負担増に対しては、

安定財源を確保し、将来世代への負担の先送りを行わないようにする。

と記述されている。

しかしこの記述は、中身を示すというより、「一体的に検討することにより持続可能な仕組みを作ること」の必要性を主張したもので、その中身までは踏み込んでいない。

その後平成20年1月18日に閣議決定された「日本経済の進路と戦略—開かれた国、全員参加の成長、環境との共生について」の中に、第4章(2)社会保障と税の一体改革が記され、一体改革に当たっては、「安心・持続のための5原則」を踏まえる必要があるとされている。5原則とは、①経済活力の向上、②受益と負担の世代間格差の是正 ③社会保障と税の一体的・整合的見直し、④制度の信頼性・透明性、⑤中期的な財政健全化との両立である。ここでも、具体的な制度改正については触れられていない。

それでは、「税と社会保障の一体改革」とは具体的にどのようなことなのか、一体的に考えることによって、どのような持続可能な仕組みが出来上がるのか、私なりの論点を考えてみたい。もっとも、この問題のスコープは極めて大きく私の手に余る。そこで、結論を出すという

<sup>1</sup> 筆者は、租税研究2002年6月号に「税と社会保障」と題する論文を書き、税と社会保障一体改革の必要性を指摘した。

より、検討の方向性を示すことに主眼を置かざるを得なかったことをご了承いただきたい。

## 2. 税と社会保障を一体的に考える 必要性の意義

2006年7月に閣議決定された歳入歳出一体改革では、「2011年度に国・地方の基礎的財政収支を黒字化するために必要となる対応額（歳出削減又は歳入増が必要な額）は、16.5兆円程度で、そのうち11.4兆円から14.3兆円を歳出削減によって対応する」こととされた。不足分は基本的に歳出削減でまかなうという姿勢は当然ともいえる考え方であるが、議論の過程で「歳出削減は善、増税は悪」と単純に色分けし、要対応額の7-9割を歳出削減で確保するとした結論には、問題があるといわざるを得ない。歳出削減を実行していく過程で医療費の国庫負担の削減をはかれば、それは患者の個人負担を増加させることになる。年金の国庫負担を抑えようと思えば、例えば基礎年金支給開始年齢（現行65歳）を引き上げることになる。国の介護費用の削減には、介護保険料の負担の引き上げか、現在40歳になっている負担開始年齢の引き下げを行うことにもなる。現に医療費の自己負担割合は引き上げられ、生活保護の老齢加算や母子加算は削減され、4月から75歳以上の老人医療保険制度も始まっている。

今後、歳出・歳入一体改革の中で、2011年までの社会保障費について、毎年自然増から2,200億円の削減が予定されているが、そのことは、特定の国民の負担を引きあげることと同義であるといつてよい。消費税を引き上げる場合は国民全員が広く薄く負担するのに対して、診療報酬の自己負担の削減の場合には患者という特定の人々の負担が増加することになるという差異があるが、負担が増加するという点において、どちらも変わらないのである。「税負担を増やしてもいいから、医師不足や年金の将来不安等を解消し、安心・安全のための社会を建設

してほしい」という声は、切り捨てられることになる。とりわけ歳出削減に限界の来ている社会保障分野での、「歳出削減は善で増税は悪」というきり分け方には、大きな問題がある。

望ましい方法は、「受益と負担」の姿を具体的な選択肢で国民に提示し、国民の判断を仰ぐべきである。これは、どの程度の規模の政府を国民が選択するのか、という問題でもあり、ここに、税と社会保障を一体として考える意義の出発点がある。

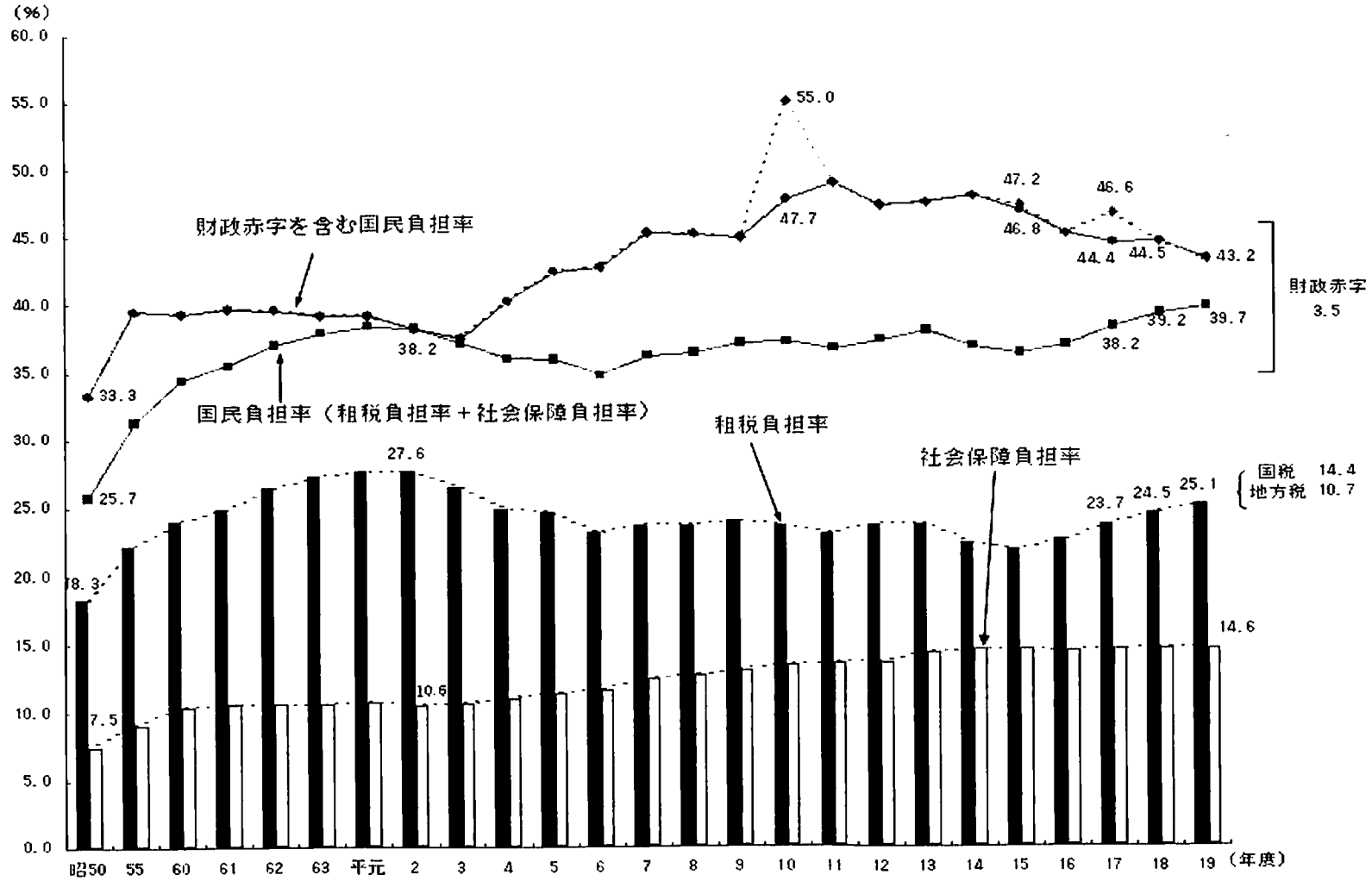
2番目に、社会保障の負担面をも併せて考えることの必要性である。その負担の中核は年金保険料等の社会保険料負担であるが、税と同じ国民負担であるにもかかわらず、税負担が低迷する一方で、社会保障負担は毎年増加しており対照的である（図表1）。

国民にとっては同じ負担であるが、税負担の増加には強い抵抗がある一方で、社会保険料は自らの受益に直接跳ね返るとの思い（錯覚）からか、その負担増にはそれほど大きな抵抗はなく、厚生年金は2004年から2017年まで毎年0.354%（本人0.177%）、国民年金は2004年の13,300円から16,900円までに引き上げられる負担増が法定されているのである。この改革により、厚生年金の保険料率が2017年以降は固定されると決められたことは、特に将来世代にとって好ましい方向の改革であったといえるが、そのような制度が本当に持続的であるのか、あらためて問い直されており、それは、13年間にわたる国民の負担増を、制度の根本的な議論なしに法定したことへの、付けとも言うべきものであろう。

具体的な検討としては、税と社会保険料の負担の構造（どのような所得・世代がどのように負担しているか）を解明することである。社会保険料負担は、個人にとって消費税より逆進性が高く（とりわけ定額制を取る国民年金）、他方で税負担の低下が所得再分配機能の低下をもたらしている。さらに、現行の社会保険方式・賦課方式は、世代間・世代内の負担の不公平を

(図表1)

# 税・社会保険料負担の推移



(財務省ホームページより)

生じさせているという大きな問題がある。

若年層を中心とした格差の拡大、貧困問題発生への懸念、高齢者世代内の格差、さらには年金保険料の未納が問題になる中で、逆進的な負担構造を改め、所得再分配機能の再構築をはかっていく必要がある（図表2）。

また、年金制度への信認低下を背景とした、未納の急増という大きな問題を生じさせているとともに、高水準の社会保険料負担は、企業の国際競争力の観点から問題となる。このような観点から、制度そのものをあらためて見直す必要がある。

こうした問題が生じるのは、税制と社会保障（社会保険料）が、国民にとって同じ負担であるにもかかわらず、別個に設計されており、負担と給付についても整合性のとれた制度設計になってないところに要因がある。

折しも、基礎年金の国庫負担割合の引上げが予定され、基礎年金の税方式の議論も始まり、

税と保険料負担のメリット・デメリットの比較議論が始まった。社会保障費の増大、財政赤字の縮小に向けての対応の中で、財源としての消費税議論が行われ、年金目的税・社会保障目的税の議論も始まろうとしている。

このように見てくると、早急に、税制と社会保障を合わせて総合的に制度設計し直す必要がある、というのが筆者の問題意識である。

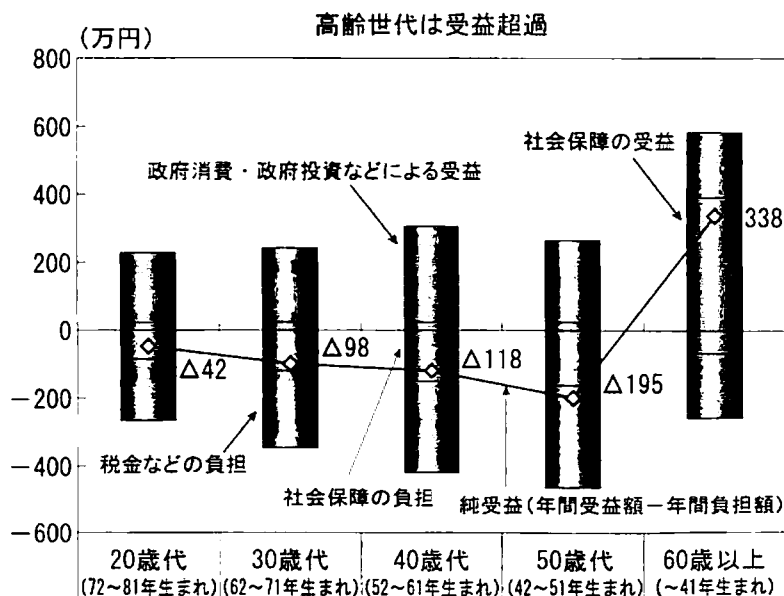
### 3. 現行制度の負担構造と課題

現行制度の具体的な問題点、問題意識を整理すると、おおよそ次のようになる。

第1点は、現行の税・社会保険料負担の水準が適正かという観点で、受益と負担の観点から吟味する必要がある。安心・安全社会建設のために経済社会の活力を損なわないような国民負担の水準・あり方を追求していく必要があり、冒頭の「一体的設計による持続可能で安心でき

（図表2）

年齢階層ごとにみた受益と負担（2001年）



（備考）内閣府「国民経済計算」、総務省「家計調査」「全国消費実態調査」「国勢調査」等により作成。

る仕組み」とはこのことを指している。具体的には、今後我が国の財政バランスを回復していくにあたって、歳出削減と税負担の増加をどう組み合わせていくのかということ、それは繰り返しになるが国民の選択の問題である。私見では、一層の歳出削減を行うことは当然としても、税負担は増加せざるをえず、消費税をどこまで上げるのか、社会保障目的税にするのかといった問題である。

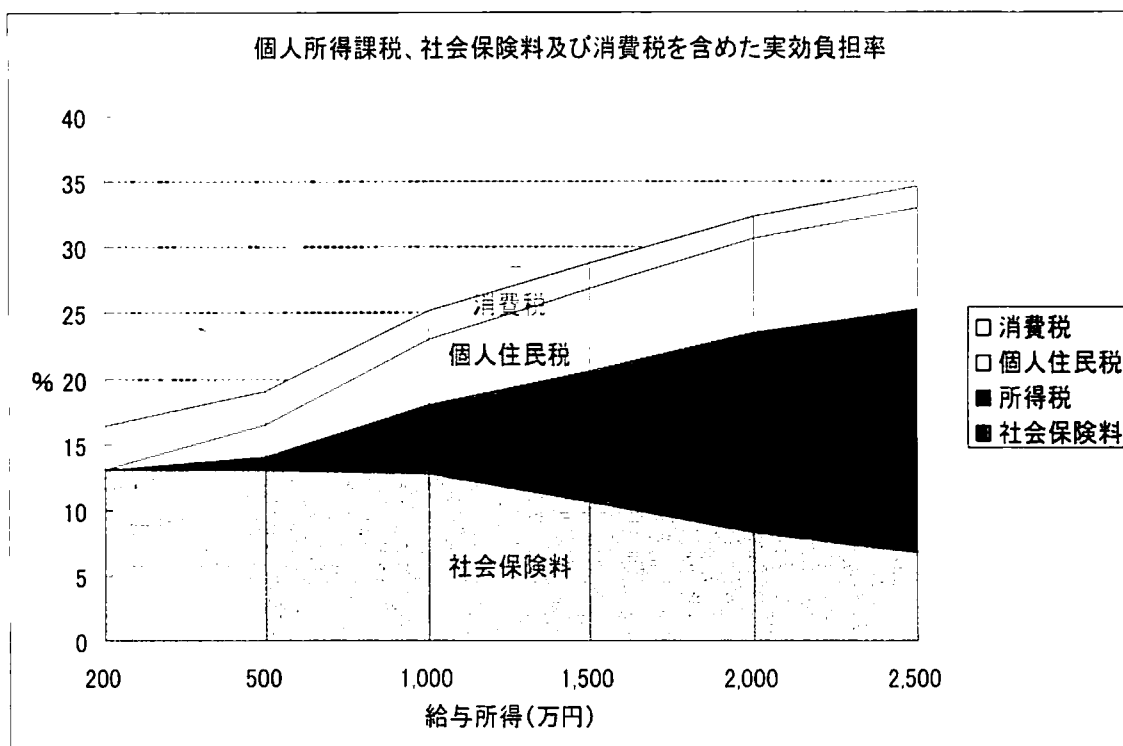
第2点は、税・社会保険料の負担構造の問題で、逆進性の少ない負担構造や所得再分配機能の再構築をどう行っていくかという問題である。社会保険料負担は、自営業者の国民年金については定額制になっており、厚生年金保険料も負担に上限が課せられていることから、消費税より逆進性が高い。標準世帯の税・社会保険料負

担を、給与収入ごとに比べたものが図表3であるが、これをみると、社会保険料の負担がいか

に逆進的か、一目瞭然である。税制の累進機能については、累次の景気対策としての所得税減税の結果、所得税の税収に占める比率が低下し、97年の所得税最高税率の引下げとあいまって、わが国所得税の累進機能は大きく低下し、先進国で最低の水準といわれている。図表4は、94年の先進国の税・社会保障の再分配の比率を比べたものであるが、すでに我が国の比率は最低となっている。

景気対策として実施された定率減税は廃止されたものの、いまだわが国所得税の負担構造は90%以上の納税者が20%以下の限界税率という、世界に類を見ない負担構造であることに加えて高水準の給与所得控除、甘い年金課税等が課税

(図表 3)



(注) 夫婦子2人の民間給与所得者、子供のうち一人は特定扶養控除適用として試算。消費税については、家計調査の消費性向をもとに試算。政府税制調査会資料を筆者が加工。

(図表 4)

## ジニ係数(税・社会保障移転の前後)と再分配比率

国名	税・社会保障前 <1>	税・社会保障後 <2>	再分配比率(%) <2>/<1>-1
スウェーデン	48.7 (3)	23.0 (9)	-52.8
ベルギー	52.7 (1)	27.2 (5)	-48.4
デンマーク	42.0 (8)	21.7 (10)	-48.3
フィンランド	39.2 (9)	23.1 (8)	-41.1
オランダ	42.1 (7)	25.3 (7)	-39.9
ドイツ	43.6 (6)	28.2 (4)	-35.3
オーストラリア	46.3 (4)	30.6 (3)	-33.9
イタリア	51.0 (2)	34.5 (1)	-32.4
米国	45.5 (5)	34.4 (2)	-24.4
日本	34.0 (10)	26.5 (6)	-22.1

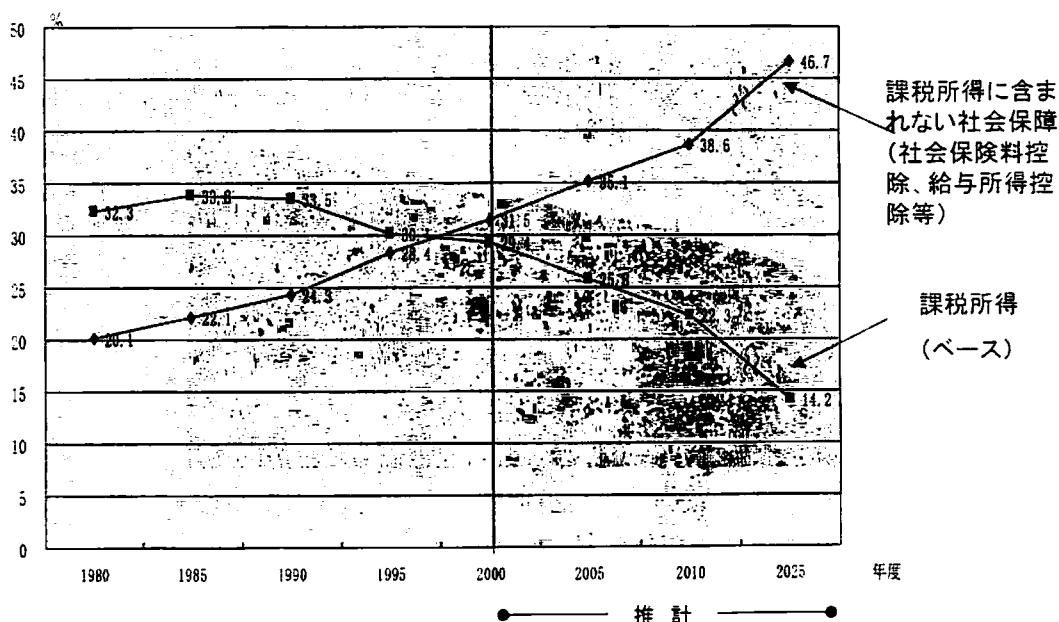
(&lt;1&gt; &lt;2&gt;欄は各数値の右側に順位を明記)

(イタリアは1993年、オーストラリア、デンマーク、ドイツ、日本、オランダは1994年、その他は1995年の数値)

(出所) 森信茂樹『日本が生まれ変わる税制改革』(2003年)より引用

(図表 5)

## 課税ベースの将来推計(家計部門の受取りに対する割合)



(注) 推計は、「21世紀に向けての社会保障」(有識者会議報告書、平成12年10月)をベースにした。

(出典: 森信茂樹「溶解する我が国所得税」租税研究 2001.10/SNA統計の変更等により修正)

ベースの縮小をもたらしている。筆者が分析した計算では、わが国の所得税の課税ベースは、米国のほぼ半分、今後の高齢化に伴う社会保険料負担と年金給付の拡大により、課税ベースがますます縮小する（図表5）。

今後の消費税割合の増加、金融所得の低率課税の進展等は逆進性に拍車をかける。このような所得再分配機能の低下を放置すると若年層の格差は拡大、わが国にも貧困問題が発生して、将来の生活保護費の拡大等財政負担をもたらす。高齢者世帯の負担が300万円以下の世帯で逆進的になっている<sup>2</sup>ことと併せ、負担構造の逆進性を社会保障と一体設計することで見直す必要がある。公的年金の基礎年金部分にどこまで税を投入するのか（税方式か保険方式か）ということも、この観点から重要な論点となる。

第3点は、世代内・世代間の負担の不公平、格差の拡大を改善することである。わが国の所得・資産格差は年齢とともに拡大しているが、65歳を超えても現役時代より格差が拡大するという現象はわが国特有のものであり、その要因を突き詰め、対策を考えていくことが必要である。

世代間不公平をもたらす最大の原因は、賦課方式の年金制度にあるが、1階部分の税方式とセットで2階部分を積立制に変えるべきかどうかとも検討すべきである。税制面では、積立時に社会保険料控除が行われた年金について、給付時に公的年金等控除が適用されることが、世代間・世代内の不公平を生じさせており、この点についても見直す必要がある<sup>3</sup>。

#### 4. 暫定的な結論

以上の問題は、あまりにも大きな問題で、解決策が簡単に見つかるわけではない。以下、現段階での筆者なりの考え方を示すこととしたい。

第1は、政府の規模の問題である。どの程度の受益（公共サービス）を求めるかということは、基本的に国民の選択の問題で、具体的な選択肢を提示して問いかける必要があるが、重要なことは、受益と負担との間にバランスを取ることである。このことは、経済運営面での財政赤字リスクを軽減することにもつながる。

筆者の考えは、「中規模程度の公共サービス」の提供を行える政府の建設である。これを直観

(図表6)

税・社会保険料負担率 (2005年)

<対GDP比 %>

	租税負担率	社会保険料負担率	負担 (A)	歳出 (B)	財政赤字 (A) - (B)
日本	17.3	10.1	27.4	33.8	▲6.4
米国	20.6	6.7	27.3	30.8	▲3.5
EU (15カ国)	28.5	11.2	39.7	40.6	▲0.9

出典) OECD 統計

<sup>2</sup> 総務省「全国消費実態調査（平成16年）」

<sup>3</sup> 検討に当たっては、受益と負担を同時に考慮することが必要である。また、世代間不公平を極度にプレイアップすることは、税制や社会保障制度がよりどころとするところの国民の連帯を分断するというマイナス面もある。

的に表現すると、「公的な医療保険のない米国よりは大きな政府で、社会保障の完備がモラルハザードを生じさせている欧州よりは小さな政府」というものである。もっと具体的には、医師不足、年金の将来不安の解消を行えるぎりぎりの財源を確保する規模の政府である。図表6で、赤字をGDP比3%程度に改善するという前提で考えると、税・社会保険料負担はGDP比5,6%程度増加し、35%前後になるというイメージである。

このことを達成するためには、EU収斂基準のような中期財政目標を設定し、2011年プライマリー黒字達成に加えて、社会保障財源を確保しつつ財政赤字を軽減していく、逆に言えば社会保障歳出を一定の枠内にとじこめてコントロールすることが必要である。この見地からは、社会保障目的税が望ましいことになる。社会保障費を特定の税収とリンクさせることは、米国の財政再建手法であったペイ・アズ・ユー・ゴー原則（財源なきところ新規施策なし）と実質的に同じ効果を持つ。

第2に、そのための国民負担増は、基本的には経済に与える歪みの少ない消費税で行うべきである<sup>4</sup>。前述のように、消費税は社会保険料より逆進性の度合いが低く、未納といった問題も、基本的には発生しない。高齢世代の世代内格差の拡大の要因となっている公的年金等控除の縮小を中心とする所得税改革、次世代への格差の継承を防ぐ効果を持つ相続税の課税ベースの拡大等も、併せて行うことが必要である。また、次に述べるように、基礎年金部分が全額税方式に変われば、社会保険料控除がなくなるので、増収効果が計れる。いずれにしても、消費税の負担増を中心しつつも、所得税・相続税

の機能を強化することは、タックス・ミックスの観点からも望ましいことである。

第3に、公的年金の基礎年金部分については、移行期の問題に十分な配慮をしつつ、税方式に切り替えていくことが必要と考える<sup>5</sup>。ただし、税方式は財源の巨額化につながる恐れがあるので、基礎年金部分の水準の適正化、所得制限の導入等を行うこと、年金以外の社会保障分野への消費税の必要性に十分な配慮をすることが必要である。

最後に、税と社会保障を一体化して設計し直すという見地からは、勤労を通じて福祉を考えるとという思想（ワークフェア）に立脚した「給付付き税額控除」の導入により、勤労へのインセンティブを供与しつつ、ワーキングプアの問題を解消していくことが望ましい。この施策を導入したブレア政権の功績は高く評価されている。同時に、負担と受益の関係を大きく変える少子化の進行に歯止めをかけるための税制上の手当て（たとえば「給付付き児童税額控除」）の導入も検討すべきである。これらの制度が、欧米で導入され、機能しているにもかかわらず、わが国で議論もされないというのは、わが国の税制、社会保障制度の議論が縦割りになって分断されているからである<sup>6</sup>。

## 5. 日本型給付付き税額控除 ——まずは児童税額控除から

### (1) 日本型児童税額控除の提言

給付付き税額控除には、国情に応じたさまざまなやり方があるが、わが国への導入に当たっては、なるべく現行制度の枠組みを変えることなく、小さく始めることが現実的ではないかと

<sup>4</sup> 森信（2007）参照。

<sup>5</sup> 森信（2007）参照。

<sup>6</sup> 森信（2007）参照。

<sup>7</sup> 筆者は、児童税額控除、勤労税額控除、社会保険料負担軽減税額控除、消費税逆進性対策税額控除の4つの類型に分類している。森信（2008）参照。



考える。そこで、児童税額控除を、喫緊の課題である少子化対策（子育て家庭への経済支援）として、児童手当と整合性をとりながら先行導入してはどうか、というのが筆者の考え方である。財源は扶養控除や配偶者控除の所得控除の縮小による増収でまかなう増収中立を原則としており、これも現実的な提言とするための工夫である。

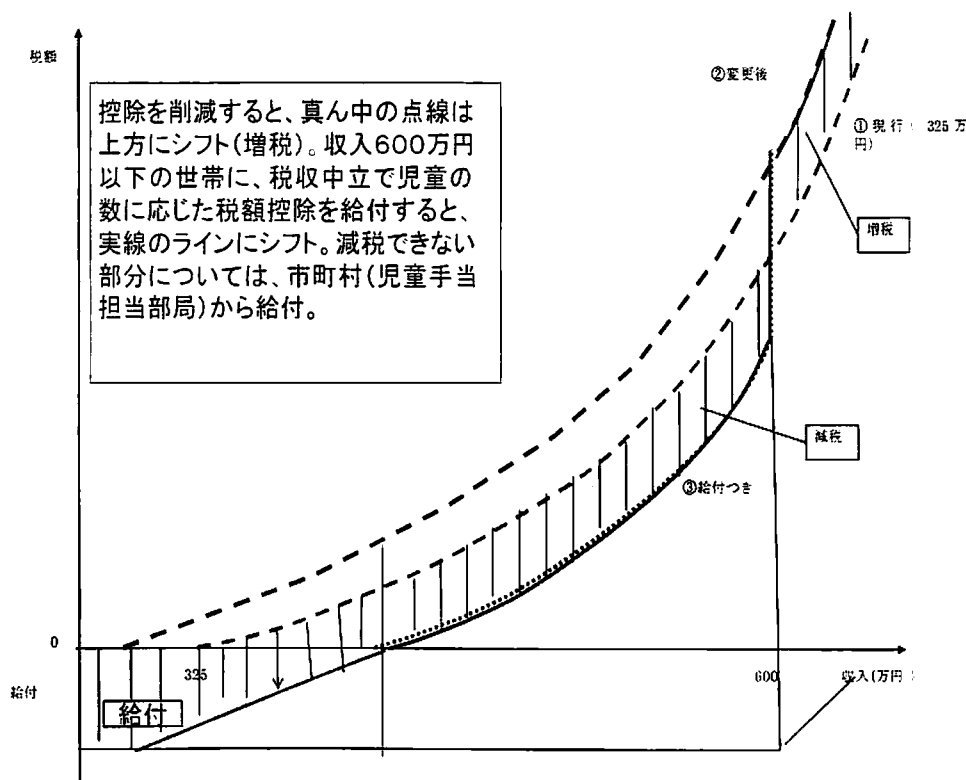
現行の児童手当は幅広いユニバーサルな制度で、4半期ごと給付されているが、児童税額控除は所得と連動し、年1回年末調整時あるいは確定申告時に給付する制度としてすみ分ける。2人目からの給付という子育てへのインセンティブ政策として仕組む方法も考えられる。いずれにしても、所得控除を税額控除に変えることにより、所得再分配効果が高まる（低所得者層の負担の軽減）ことは言うまでもない。

## (2) 具体案

扶養控除・配偶者控除をそれぞれ20万円縮減（38万円から18万円に）し、その財源（扶養控除で9,000億円程度、配偶者控除で4,000億円程度、合計1兆3,000億円程度）を使って給付付きの税額控除を行う。その際、控除が受けられるのは、課税所得200万円（妻子2人の標準家庭で給与所得600万円強）以下とし、控除の対象者は、23歳未満の扶養親族をもつ納税者で、扶養親族数に応じた税額控除（増収中立で試算すると、おおむね1人当たり5万円）を与え、年末調整（自営業者は確定申告）時に税額控除する。税額控除しきれない納税者と非納税者については、市町村の児童手当担当部署から給付（還付）を行う。

国立社会保障・人口問題研究所の阿部室長による国民基礎調査の個票を使ったマイクロシミュ

(図表7) コンセプト図



レーションの結果は、東京財団ホームページ (<http://www.tkfd.or.jp/research/project.php?id=12>) に公表したが、上記の案について、子育て家庭への経済支援の強化、累進性の強化という効果ははっきり見て取れる(図表7)。

### (3) 課題

このような制度を実行に移すにあたっては、第1に、市町村との役割分担等協力体制の構築が必要となる。現行体制を大きく変えないで給付を可能とするには、給付は、現在児童手当を執行している地方自治体(市町村)に任せることが必要で、そのための国と地方の情報のやり取りを行うシステムを構築することが必要となる。

第2に、家族単位か個人単位かという問題で、本来この制度は、家族単位の所得をベースとして実行することが望ましいが、スタートとしては、個人の所得をベースに、配偶者の所得を合算させた上限を設け、執行することとせざるをえない。なお、事業所得者の所得把握の問題(いわゆるクロヨン問題)は残り、この観点からは、納税者番号制度の導入が課題となる。

### (4) 次のステップ——勤労税額控除と消費税の逆進性対策

その次の段階として、給与所得控除を縮小し勤労税額控除(第2類型)に変えていくことが課題となる。この場合、給付を行うには、キャッシュフローの確保、不正給付の問題、組織体制整備の問題等さまざまな課題があるので、当面は社会保険料の軽減の範囲内で行うオランダ型(第3類型)が参考になる。もっともそのためには、税と社会保険料の徴収の一元化が必要となる。

さらには、消費税率の引上げ時の逆進性対策としての給付付き税額控除である。消費税率がひとけたであるうちは、逆進性対策としての軽減税率の導入は、納税者・税務当局双方のコストが高く、避けるべきである。そこで、逆進性対策として、カナダ型の給付付き税額控除(第4類型)での対応が検討課題となる。

いずれにしても、重要なことは、消費税の引上げだけが抜本的税制改革の課題ではない。給付付き税額控除の導入など、税制と社会保障の一体化のような大きな議論を開始する必要がある。

### 《参考文献》

- 森信茂樹「ワークシェアリングは税額控除と一体で」ヌーベル・エポーク5号(2001年)
- 同『わが国所得税課税ベースの研究』日本租税研究協会(2002年)
- 同「税と社会保障」(森信茂樹、租税研究、2002年6月号)
- 同「格差問題と税制—勤労税額控除制度の提言」『経済格差の研究』(貝塚・財務省財務総合政

- 策研究所編、中央経済社、2006年)
- 同『抜本的税制改革と消費税』大蔵財務協会(2007年)
- 同「給付付き税額控除の4類型と日本型児童税額控除の提案」国際税制研究 No.20(2008年)
- 山下篤史「所得税による子育て支援—児童税額控除の課題」内閣府経済社会総合研究所 ESRI Discussion Paper Series No.190 August 2007